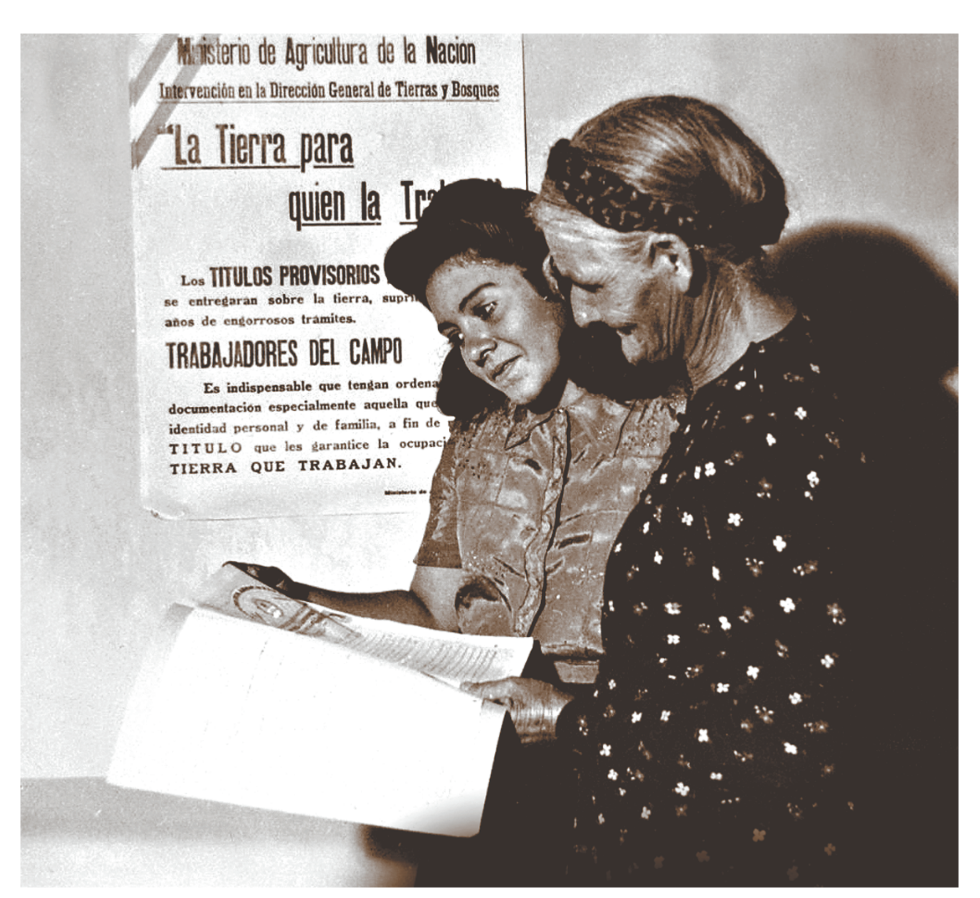
HISTORIA DE LA ECONOMÍA ARGENTINA DEL SIGLO XX

Página/12



24

CONCERTACIÓN Y CAPITAL EXTRANJERO
ÚLTIMA ETAPA DE LA ECONOMÍA PERONISTA



Entrega de títulos provisorios de tierra durante la primera etapa del peronismo.
Con la crisis hubo una redefinición de la política agraria.

Staff

Director de la colección: Alfredo Zaiat

Director académico: Mario Rapoport
Coordinador: Ricardo Vicente
Colaboradores:
Andrés Musacchio
Eduardo Madrid
Hernán Braude
Agustín Crivelli
Martín Fiszbein
Pablo López
María Cecilia Míguez
Florencia Médici
Leandro Morgenfeld
Asistente de dirección: Natalia Aruguete

Director general: Hugo Soriani
Rumbo de diseño: Alejandro Ros
Diagramación: Juan Carlos Aguirre
Asistente de fotografía: Omar Chejolán
Coordinación general: Víctor Vigo

E-mail: *historiaeconomica@pagina12.com.ar*

Historia de la economía argentina del siglo XX
Mario Daniel Rapoport
1a ed. - Buenos Aires: La Página, 2007.
16 p.; 28x20 cm.
ISBN 978-987-503-451-8
1. Investigación Periodística.
CDD 070.43
Fecha de catalogación: 03/08/2007



Tractores Fiat. La segunda etapa del gobierno de Perón flexibilizó las normas vinculadas al capital extranjero.

1 El nuevo *modelo*

Como hemos visto en el fascículo anterior, los cambios en el escenario internacional a fines de la década del '40 contribuyeron a que la política económica del gobierno peronista perdiera sustentabilidad. Esa estrategia tenía como ejes centrales la política de redistribución de la riqueza y el fomento del desarrollo industrial, y se basaba en la transferencia de ingresos del sector agropecuario al urbano-industrial. El deterioro de los términos del intercambio y las malas cosechas ocasionadas por factores climáticos generaron un importante desequilibrio en la balanza comercial, cuyo fuerte saldo negativo acumulado entre 1949 y 1952 hizo disminuir sensiblemente las reservas de divisas.

Perón y el nuevo equipo económico se enfrentaron a la crisis económica con pragmatismo, diseñando y aplicando en 1952 el primer Plan de Estabilización de la Argentina de posguerra. Un programa de ajuste moderado que contrastaba con la política de los primeros años. Las medidas adoptadas contribuyeron, junto con la redefinición de la política agraria y el menor consumo derivado del deterioro de los salarios reales, a contener la inflación y recuperar el equilibrio externo, lo cual dio inicio a una nueva fase de crecimiento.

Las disposiciones del Plan, centradas en la restricción del consumo, el fomento del ahorro y el aumento de la productividad, fueron concebidas como un primer paso hacia la aplicación de otras de carácter más permanente para superar lo que se consideraba una "crisis de desarrollo". Aliviadas las urgencias de la crisis, comenzaron a perfilarse los lineamientos de la nueva política económica.

Esa experiencia llevó al gobierno a definir más claramente el horizonte de su proyecto económico. Se consolidó la estrategia general de un desarrollo industrial integrado, plasmado en los lineamientos del Segundo Plan Quinquenal. Las metas previstas en materia de desarrollo productivo implicaban una gran movilización de recursos que el Estado contribuiría a financiar directamente a través de sus recursos tributarios y de organismos públicos como el IAPI y el Banco Industrial, la emisión monetaria y el endeudamiento público.

Sin embargo, según entendieron algunos integrantes del equipo económico, la inflación, las dificultades fiscales y la escasez de divisas por la crisis reciente advertían sobre los límites del gasto sin respaldo "genuino". Por lo tanto, la magnitud de las inversiones para el desarrollo de industrias de base, trazado en los planes del gobierno, requería una participación significativa de capitales privados.

Desde 1952 el fomento del ahorro interno tomó un lugar importante en la política económica. En

ese año, Pedro Bonanni dejó la dirección de la Caja Nacional de Ahorro Postal (CNAP) para ponerse al frente del Ministerio de Hacienda. Bonanni era un estudioso de las teorías del ciclo económico y un ferviente partidario de las políticas de promoción del ahorro interno. Fue uno de los principales arquitectos, igual que el ministro de Finanzas, Miguel Revestido, en el diseño e implementación de distintos programas orientados a ampliar la captación de ahorros de familias y empresas en el sistema financiero. La promoción del ahorro interno, que se impulsó desde la CNAP y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, fue una alternativa de política económica atractiva para lograr estabilidad en el proceso de crecimiento. El ahorro, por un lado, podía ser canalizado a través del crédito a las inversiones que el Estado deseaba promocionar y, por otro, implicaba restricción en el consumo y, por lo tanto, un alivio de la presión sobre el nivel de precios.

Sin embargo, esa fuente de recursos era insuficiente para financiar la magnitud que demandaba el desarrollo industrial, y las políticas de promoción no lograron el éxito esperado en esos años. Aunque algunas investigaciones recientes ponen en duda la tesis sobre la insuficiente acumulación interna de capital, por ese entonces el equipo económico percibía una escasez de ahorro interno para alimentar un proceso sostenido de capitalización, por lo que se tornaba necesario considerar otras alternativas.



Pedro Bonanni, al frente del Ministerio de Hacienda, fue una figura clave para la nueva etapa.

2 Ahorro interno y *seducción al capital*

La experiencia de la crisis y las dificultades que se presentaron para profundizar el desarrollo y reorientarlo hacia las industrias de base llevaron al peronismo a conceder un papel complementario al capital y al crédito extranjero. Estos se presentaron como factores de cooperación y estímulo al desarrollo económico, como se explicitaron en el Segundo Plan Quinquenal. Perón distinguía entre un capital extranjero parasitario, que asociaba a la estructura agroexportadora tradicional del país, y un capital extranjero productivo, para el que concebía un rol de contribución a la ampliación del aparato industrial local, al cual seguía viendo como eje rector del desenvolvimiento económico nacional. La nueva posición contrastaba con la declaración de "Independencia Económica" de 1947. El gobierno declinó formalmente sus pretensiones de autonomía al dictar en 1953 una nueva Ley de Inversiones Extranjeras.

Los integrantes del elenco económico buscaron legitimar los ejes del nuevo modelo en un discurso que se esforzaba por reconciliar las medidas adoptadas con los lineamientos centrales de la Doctrina Justicialista. Pedro Bonanni expresó claramente la reformulada concepción económica peronista: "Dentro de la acción gubernamental se destaca la tendencia a favorecer la formación del ahorro y del capital no sólo por parte de las empresas, sino también del pueblo trabajador, y a complementar el capital nacional con la radicación de capitales extranjeros. Bien entendido que debe tratarse de capitales que se sometan a las leyes de la República con miras a desarrollar actividades productivas de interés nacional y promover el desenvolvimiento de nuestra economía y no para expoliarla con designios imperialistas".

Mientras se apostaba al potencial de desarrollo asociado al capital extranjero, el proyecto de crecimiento con estabilidad requería también la contención de la puja por la distribución del ingreso. El programa económico que acompañó ese proyecto industrializador necesitaba evitar que las demandas de los trabajadores generaran un incremento sucesivo de salarios y precios que reanudara el proceso inflacionario, para lo cual era imperativa una política de concertación. En ese contexto se propuso el Congreso de la Productividad y el Bienestar Social organizado en mayo de 1955.

La concertación estaba presente en las perspectivas del Segundo Plan Quinquenal, que preveía la participación coordinada de empresarios y trabajadores en la



Asamblea general del gremio ferroviario. Los trabajadores se movilizaron por la caída del salario real.

planificación y ejecución de la política económica. Sin embargo, ese objetivo general precisaba actores sociales capaces de ocupar el papel que se les tenía reservado.

Por el lado de los trabajadores, a principios de los años '50 la movilización se había incrementado en respuesta a la caída de los salarios reales ocasionada por la crisis. Entre 1949 y 1951 se produjeron importantes conflictos en los frigoríficos, en la industria azucarera, en los gremios gráfico, ferroviario y bancario. El Estado logró evitar el desborde de los conflictos obreros apelando a la represión, pero esas luchas, protagonizadas por el sindicalismo peronista o por grupos sindicales sin definida identidad política, amenazaron con romper la alianza entre el movimiento obrero y el gobierno.

Los trabajadores no consideraban la nueva actividad huelguística como un ataque a Perón. Se trataba de un enfrentamiento con los patrones y se estaba muy lejos de una ruptura entre el régimen y el sindicalismo. Los conflictos laborales resurgieron en 1954, cuando la recuperación económica era evidente. Las huelgas fueron desarrolladas por los propios sindicatos –entre ellos, el metalúrgico–, con la aceptación de las organizaciones nacionales. En este caso, el gobierno se abstuvo de intervenir y prefirió que la conflictividad se resolviera por medio de acuerdos entre los sectores involucrados.

El apoyo principal a la política de concertación por parte del sector empresarial provino de una organización constituida en 1952, la Confederación General Económica (CGE), expresión de la nueva burguesía industrial. El gobierno peronista favoreció la organización de las medianas y pequeñas empresas industriales, en particular las radicadas en el interior, en busca de respaldo a la reorientación de la política económica justamente cuando, ante la crisis económica que afectaba sus intereses, los empresarios reclamaban una mayor productividad y una modificación de las relaciones de poder, hasta entonces favorable a los trabajadores.

Los orígenes de la institución se remontan a 1950, cuando se iniciaron contactos entre la Confederación Argentina de la Producción, la Industria y el Comercio (CAPIC) y la Confederación Económica Argentina (CEA). La primera exponía los intereses del norte argentino, que demandaba la necesidad de la descentralización económica del país y apuntaba a una integración regional. Por otra parte, aspiraba al desarrollo económico y social como condición para constituir un mercado interno que llevara a la modernidad. La CEA era una entidad que aglutinaba a los grandes empresarios bonaerenses, adheridos a las políticas del gobierno peronista y con intereses asimilables a los de la intervenida UIA. En diciembre de 1952, con la decisiva intervención de Perón, se articularon los intereses del interior y los de la Capital Federal y se constituyó la CGE, aunque recién en agosto del año siguiente se eligió como su presidente al empresario José Ber Gelbard.

La Ley de Inversiones Extranjeras, los contratos petroleros y el Congreso de la Productividad fueron expresiones de la estrategia del peronismo destinadas a profundizar el proceso de industrialización replanteando, a partir de la experiencia de la crisis, ciertas pautas de desarrollo que habían signado la etapa previa.



La cuestión energética

MENSAJE DEL PODER EJECUTIVO REFERENTE AL DESARROLLO DE LOS RECURSOS PETROLÍFEROS DEL PAÍS

"La intensificación de la explotación requiere equipos (...) Si bien la industria nacional aporta ya una sensible ayuda, la mayor parte de esos equipos, elementos y materiales hay que importarlos hasta tanto la industria siderúrgica que se está instalando y la transformación estén en condiciones de producirlos íntegramente en el país... Aquí viene entonces la necesidad de dar solución a dos aspectos fundamentales: la inversión y el consumo, ya sea contemplando las disponibilidades de divisas, la posibilidad de traer capitales extranjeros sin menoscabar la soberanía nacional, la política de mantener los precios de los combustibles dentro de límites compatibles con el desarrollo económico y el bienestar social de la Nación, etc., aun cuando para ello sea necesario armonizar factores muchas veces antagónicos. (...)

Queda un tercer recurso como único viable en las actuales circunstancias. Se trata de la inversión de capitales extranjeros (...). La participación del capital extranjero en la explotación de recursos energéticos nacionales, para que pueda ser aceptable a nuestra doctrina, requiere como condición principalísima que se circunscriba puramente a su función creadora de riqueza, con prescindencia de dictados que hagan a una política comercial de ámbito internacional (...).

La totalidad de la producción que la Empresa contratante obtenga con su esfuerzo estará destinada a satisfacer las necesidades del país, hasta que se logre el autoabastecimiento, pudiendo entonces disponerse del excedente, si lo hubiere, para su venta al exterior.

El régimen económico convenido, que tiene base en la valorización de la producción que se logre, mediante precios internacionales determinados en los campos de producción, permitirá a la Empresa disponer del cincuenta por ciento de las utilidades anuales que se obtengan, tomando el Estado para sí la otra mitad en concepto de participación directa e impuesto."

DECRETO APROBANDO EL CONTRATO CON LA COMPAÑÍA CALIFORNIA ARGENTINA DE PETRÓLEO

"Considerando: Que el desarrollo industrial, tal como está fijado en el Plan Quinquenal, es el objetivo primordial que el país debe alcanzar para consolidar su independencia económica; que el autoabastecimiento de combustibles líquidos constituye un factor principalísimo para la consecución de la finalidad enunciada; que para prescindir de las importaciones con la rapidez que las circunstancias lo reclaman resulta indispensable contar con la cooperación de capital y recursos técnicos privados, destinados a la exploración, extracción, explotación y transporte de petróleo (...); que el contrato responde integralmente a los principios substanciales que informan la acción económica del Poder Ejecutivo Nacional y, por tanto, propende a la adecuada solución de uno de los más importantes problemas de alto interés nacional;

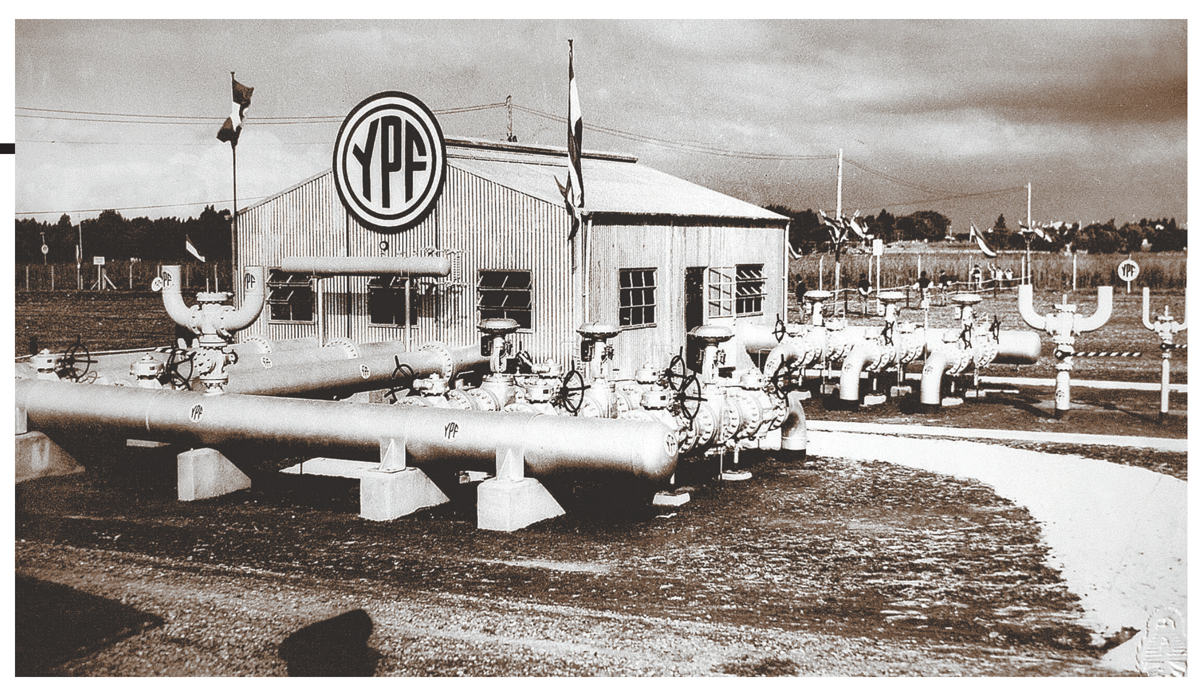
Por ello, el Presidente de la Nación Argentina DECRETA:

Artículo 1º Apruébase el contrato celebrado entre el señor Ministro de Industria, en representación del Gobierno de la Nación, y la Compañía California Argentina de Petróleo, Sociedad Anónima, del Estado de Delaware, Estados Unidos de América, relativo a la exploración, cateo y perforación así como a la extracción, explotación y transporte del petróleo en y desde el área geográfica definida en el precitado contrato, y también para la refinación, exportación, comercialización y venta del petróleo proveniente de dicha área, y asimismo para la comercialización y venta de los productos y subproductos de dicho petróleo y ratifícase todo lo actuado por el Ministerio de Industria en las negociaciones realizadas. (...)

Revista *Economía y Finanzas,* Buenos Aires, 12 de mayo de 1955, pp. 259-260.



La política energética fue estratégica en la búsqueda del equilibrio de la balanza comercial.



YPF concentró el 60 por ciento del mercado en 1954. Se impulsaron acuerdos con firmas extranjeras para explorar y explotar el subsuelo argentino.

CRÍTICAS AL CONTRATO CON LA COMPAÑÍA CALIFORNIA ARGENTINA DE PETRÓLEO

"El artículo 3 delimita el área de concesión que representa una extensión de 49.800 km2 (...). Se trata de la concesión más extensa que se conoce en el mundo. Quizá sólo haya sido superada por algún Jeque, Califa o Sultán del Medio Oriente.

Respecto al régimen de cambios se inviste a la concesionaria de privilegios tales como ninguna empresa privada ni repartición oficial, inclusive YPF y aquellas integrantes del Ministerio del Ejército hasta ahora gozó... el Inciso A) (del Art. 19) dice: 'Todas y cualesquiera de las sumas de dinero recibidas o a recibir por la Compañía en moneda argentina... podrán ser remesadas al exterior libremente y sin restricción, al presentar la Compañía en cualquier momento (...)'.

El artículo 64 establece que, en caso de disputas o controversias entre la Compañía y el Gobierno (...), deberán, de común acuerdo, designar una persona o firma de alta reputación para actuar en calidad de arbitrador componedor (...).

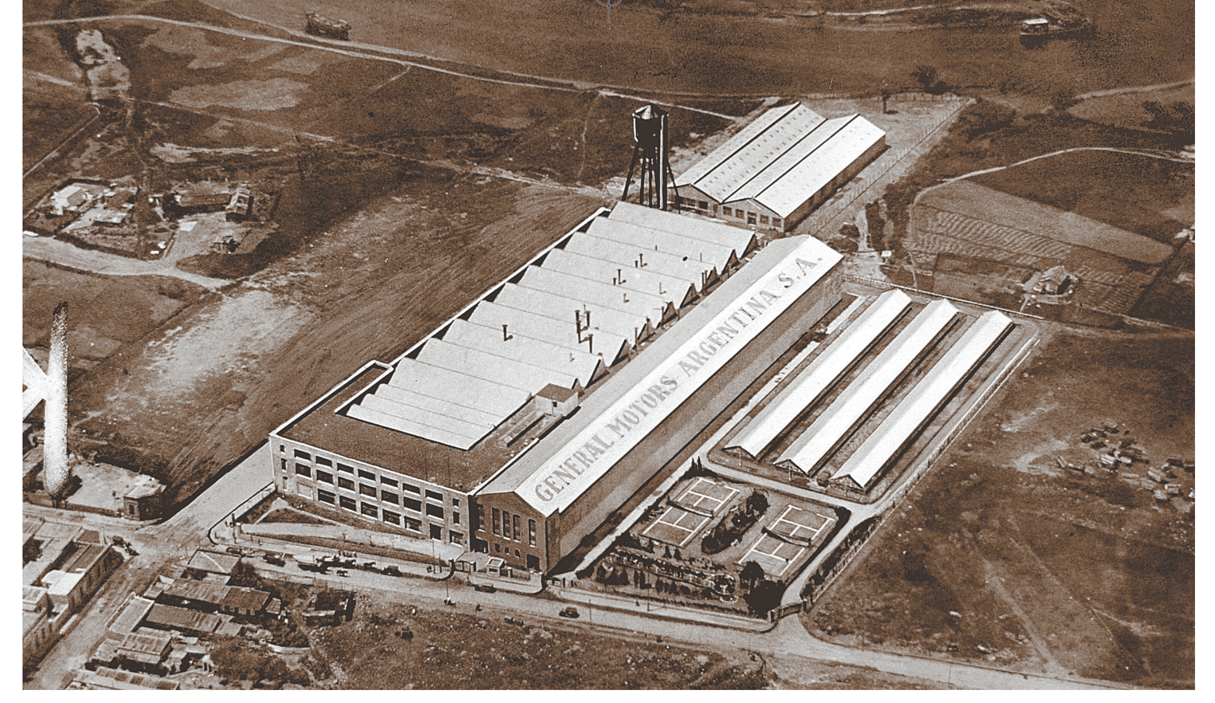
Este es uno de los artículos que más lesionan la dignidad nacional por cuanto ningún Estado soberano puede tolerar que las controversias que tenga con una empresa privada se sometan a la decisión de una organización contable... Aparte de que, con esta limitación *(N. de la R.: la condición de que no sea argentino ni estadounidense y que sea miembro de una firma de alta reputación y renombre internacional)*, el árbitro ya está tácitamente designado, ya que es difícil que existan más de un par de firmas que satisfagan los requisitos impuestos...

(...) En cuanto a que pagaremos por ese petróleo argentino un precio más elevado que el que nos cuesta directamente importarlo, es fácil probar esta afirmación. El precio del petróleo en East Texas *(N. de R.: la cotización tomada como referencia por el contrato)* no es el 'precio internacional' como equivocadamente afirma el Poder Ejecutivo en su mensaje. Hay varios precios y uno de los más elevados precisamente es el de East Texas y encontrándose entre los más baratos los de Medio Oriente y los de la URSS.

En la actualidad la mayor parte del petróleo que importamos lo pagamos en libras esterlinas o en rublos, es decir, que lo importamos del área de moneda donde nos es más fácil colocar nuestros productos.

Y supongamos que por causa de este contrato se cumple el propósito del Gobierno y la Compañía llegara a producir en grado tal de satisfacer íntegramente nuestro consumo. Y bien, en este hipotético caso, que felizmente no se cumplirá, el país se vería abocado a una escasez terrible de dólares puesto que tendría que pagar en esta moneda lo que antes pagaba en libras esterlinas."

Adolfo Silenzi de Stagni, *El Petróleo Argentino,* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Cátedra de Derecho Agrario y Minero, Buenos Aires, Ediciones Problemas Nacionales, 1955, pp. 123143.



Planta de General Motors. La estrategia para captar inversiones del exterior apuntó a profundizar el proceso de industrialización.

3 La Ley de Inversiones *Extranjeras*

Hasta 1948, el marco regulatorio para la inversión extranjera era un combinación de las disposiciones generales dictadas por el Banco Central desde la década anterior y las normas acordadas en los convenios internacionales firmados por el país desde la Segunda Guerra Mundial.

La política implementada por el gobierno hasta el estallido de la crisis, y en particular las normas que regularon el régimen de repatriación de capitales a partir de 1947, no promovieron la radicación de empresas del exterior. Los límites a la remisión de utilidades desalentaron el arribo de nuevos emprendimientos. Por ese motivo, en los flujos de inversión extranjera predominó la capitalización de ganancias. A fines de 1949, el stock de capital extranjero establecido en el país apenas alcanzaba los 1255 millones de dólares, menos de la mitad del contabilizado en 1945.

El proceso de nacionalizaciones contribuyó a reducir la presencia de capitales británicos. El predominio relativo quedó en manos del capital estadounidense, que en 1949 representaba el 26,1 por ciento de la inversión extranjera total, excluidos los títulos públicos. Estaban radicados sobre todo en diversas ramas industriales no tradicionales y en la industria de la carne. Pese a que el nacionalismo económico implicó un avance sobre las empresas de propiedad extranjera, en particular en el área de los servicios públicos, la presencia de capitales del exterior fue muy significativa en la industria manufacturera y en sectores como frigoríficos y energía eléctrica.

En los años cincuenta, la estrategia adoptada por el peronismo para captar nuevos flujos de inversión extranjera respondió al objetivo de profundizar el camino de la industrialización, en un contexto signado por el deterioro en los términos de intercambio y la insuficiente acumulación interna de capital, traducidos en persistentes problemas de la balanza de pagos. La ley 14.222 sancionada en agosto de 1953 marcó una convergencia con las políticas de incentivo aplicadas por otros países como Brasil y Turquía. Así se reconoció en dicha norma que “todos los países en desarrollo coinciden, prácticamente, en la necesidad de fomentar las inversiones extranjeras como medio de acelerar el desenvolvimiento económico”.

La necesidad de apurar el ritmo de capitalización debía conjugarse con la pauta distributiva que el gobierno buscaba establecer. Por ese motivo, a la hora de fundamentar la ley se enfatizó que “los aportes de capitales extranjeros privados podrían evitar que se comprima el ingreso por habitante, lo que equivaldría a disminuir sus posibilidades presentes de consumo, cada vez que se intente acelerar el desarrollo”.

La ley ofreció beneficios a los capitales extranjeros que se volcasen a la industria y la minería, ya sea mediante la instalación de nuevas plantas o asociándose con las ya existentes. Las ventajas más importantes consistieron en la posibilidad de remitir las utilidades a partir del segundo año de la radicación, voluntariamente y sin previa autorización, por un equivalente del 8 por ciento anual del capital registrado. Todo ex-

cedente de utilidades por encima de ese porcentaje sería nacionalizado y no podría ser transferido al exterior bajo ningún concepto. Esa pauta superaba el 5 por ciento permitido hasta ese entonces, y se autorizaba además la repatriación de capitales luego de 10 años, en cuotas equivalentes al 10 o 20 por ciento anual. Asimismo, el Poder Ejecutivo podía eximir total o parcialmente del pago de derechos de Aduana a las maquinarias, equipos y otros bienes vinculados a la puesta en marcha de la industria.

La definición de "industria" establecida por la ley fue muy amplia. No se precisaron pautas explícitas para el direccionamiento de las inversiones. Y se señaló que bajo el nuevo esquema todas las inversiones tendrían que ser previamente aprobadas por el Poder Ejecutivo, cuyo principal criterio sería "que la actividad a la que se destine la inversión contribuya a la realización del desarrollo económico previsto en los planes de gobierno, traduciéndose directa o indirectamente en la obtención o economía de divisas".

> A la hora de fundamentar la ley se enfatizó que "los aportes de capitales extranjeros privados podrían evitar que se comprima el ingreso por habitante".

Pese a haber significado un cambio importante con respecto a la política anterior, la ley no conformó a las grandes empresas internacionales. En su escaso tiempo de vigencia esa norma no logró un salto significativo en materia de ingresos de capitales. A fines del período peronista las inversiones extranjeras se mantuvieron en un nivel inferior a la mitad del existente en la década de 1930. Las limitaciones a la transferencia de utilidades y a la repatriación del capital siguieron siendo el principal factor de desaliento, a lo que se agregó el hecho de que, en contra de los intereses de esos capitales, el Estado se reservó para sí la explotación de los servicios públicos y los recursos naturales, al tiempo que incrementó su participación en la industria pesada.

Hasta 1955, momento en que cesó la vigencia del nuevo régimen para las inversiones extranjeras, se radicaron en el país catorce nuevas empresas. Fueron todas industriales, cuyas inversiones superaron en conjunto los 12 millones de dólares. Entre ellas estuvieron la automotriz Kaiser, la química Merck y Monsanto, dedicada a la producción de materiales plásticos. En Ferreyra, Córdoba, a diez kilómetros de la capital de la provincia, se instaló una fábrica de tractores de Fiat, que tiempo más tarde conformaría el complejo FiatConcord. También se produjo el reingreso al mercado argentino de empresas alemanas que durante la guerra habían sido expropiadas, como Siemens y Bayer. En esta etapa adquirió notoriedad el empresario Jorge Antonio, quien se convirtió en el socio de la automotriz alemana Mercedes Benz en Argentina, luego de haber intentado sin éxito el establecimiento de la General Motors.

La participación del capital estadounidense en el conjunto de la inversión extranjera directa en el país continuó creciendo entre 1953 y 1955. De hecho, el 65 por ciento de los 12 millones de dólares que llegaron a la Argentina hasta 1955, año en que tuvo lugar el golpe militar, correspondió a la instalación de la fábrica de Kaiser. Esa radicación fue gestionada oficialmente en julio de 1953 –un mes antes de la aprobación de la nueva ley– durante la visita al país de Milton Eisenhower, representante personal de su hermano, el presidente de los Estados Unidos. La oposición fustigó al gobierno alertando sobre las consecuencias políticas de un vínculo económico más estrecho con los Estados Unidos. Argumentaba que, como Estados Unidos era el mayor exportador mundial de capitales, las firmas de ese país serían las principales beneficiarias de las nuevas condiciones para la inversión. Con una posición ideológica oportunista, los dirigentes de la oposición denunciaron la reformulada actitud frente al capital extranjero como una claudicación frente al imperialismo estadounidense, lo cual contribuyó a debilitar políticamente al gobierno peronista.

Desde 1947, la conducción "intransigente" de la Unión Cívica Radical había desarrollado un discurso nacionalista, antiimperialista y "autarquizante" en materia económica, mucho más radicalizado que el del propio gobierno justicialista. En la nueva coyuntura, el radical Oscar Alende se pronunció a favor de prohibir el acceso de los capitales extranjeros en aquellos rubros donde compitiesen con las empresas nacionales y objetó el control extranjero de los frigoríficos y la electricidad.



Edificio de Química Bayer, empresa alemana que reingresó al mercado argentino luego de la expropiación durante la Segunda Guerra.



El Congreso

de la Productividad

POR HERNÁN BRAUDE

En el Segundo Plan Quinquenal, junto con la meta de aumentar la producción, se hizo referencia a la productividad "del trabajo y del capital". Así se señalaba el camino para viabilizar el futuro incremento de los salarios sin modificar los parámetros alcanzados en la distribución del ingreso. El gremialismo empresarial se apropió de la consigna al organizar, en mayo de 1953, el Congreso General de la Industria bajo el lema "La Industria Argentina en el Segundo Plan Quinquenal". La entidad patrocinante fue la Confederación de la Industria, núcleo a partir del cual se constituyó, a fines de ese año, la Confederación General Económica (CGE). Entre las recomendaciones, ese Congreso planteó el aumento del rendimiento del trabajo mediante incentivos a la producción, así como la restricción al ausentismo justificado y la flexibilización del régimen de indemnizaciones. La insistencia en la productividad era paralela a la referida a los problemas existentes para la renovación de equipos productivos.

El tema fue nuevamente abordado en ocasión del Primer Congreso de Organización y Relaciones del Trabajo, celebrado en agosto de 1954. En esa oportunidad, el titular de la CGE –una de las entidades organizadoras del encuentro–, José Ber Gelbard, buscó desligar el concepto de productividad de una explotación más intensiva del trabajo, asociándolo a la obtención de mayores rendimientos por la vía de la racionalización de tareas y el mejor uso de las maquinarias. Los planteos de Gelbard, en los cuales no estaban ausentes la disconformidad con el protagonismo de la CGT y el ausentismo laboral, fueron recogidos por el presidente de la Nación.



José Ber Gelbard, titular de la CGE, fue un actor relevante del empresariado frente al sindicalismo.

Así, a principios de octubre de 1954, tras un rebrote de la inflación, Perón anunció el Plan de Acción para el Equilibrio Económico Nacional. Mientras exhortó a los empresarios a "mejorar la calidad, aumentar la producción y reducir el costo como único medio para ampliar las utilidades", dejó en claro que, según la visión del gobierno, el proceso redistributivo había alcanzado su límite. En ese sentido, Perón afirmó que "ya no es posible que se beneficie un determinado sector de la actividad económica mediante aumento de su participación en la distribución de la renta nacional en detrimento del resto", y planteó que en adelante "la mayor retribución únicamente se ha de lograr elevando la cantidad de bienes a repartir".

Las posiciones de la CGE tenían puntos de contacto con los lineamientos que promovía el gobierno. Se le presentaba a la joven entidad empresarial una oportunidad para ganar espacios. A instancias de Perón, el 17 de octubre, el secretario de la CGT, Eduardo Vuletich, anunció oficialmente la realización de un congreso de la productividad, y un mes después convocó a la CGE para organizarlo. El denominado "Congreso Nacional de la Productividad y el Bienestar Social" se desarrolló entre el 21 y el 31 de marzo de 1955.

Desde el comienzo, la CGT entendió que en ese terreno tenía poco que ganar y mucho por defender. Vuletich rechazó la idea de identificar productividad con mayor esfuerzo humano y criticó a los empresarios que se enriquecían a costa del bienestar de los trabajadores, que violaban las leyes laborales y previsionales, que invertían sus ganancias en bienes improductivos y defraudaban al fisco. En nombre de los trabajadores, manifestó su negativa a resignar alguna de las conquistas sociales aseguradas por Perón.

Por el contrario, Gelbard apuntó al mantenimiento del orden y la disciplina en el lugar de trabajo, bregando por la reducción del ausentismo y censurando la práctica de las comisiones internas de parali-



Eduardo Vuletich (en el centro), secretario de la CGT, organizó el Congreso de la Productividad.

zar la labor por cualquier motivo. También demandó al Estado las medidas que consideraba necesarias para superar las trabas legales para lograr una mayor productividad. Consciente de la incidencia que hasta ese entonces tenían los sindicatos dentro del armado político del peronismo, el máximo dirigente de la CGE pugnó además por un trato imparcial para sus representados. Gelbard sostuvo que la economía argentina necesitaba reemplazar los equipos de producción desgastados por otros de mayor rendimiento, pero que ello no podía afrontarse de forma inmediata, puesto que no se contaba con las divisas necesarias para lograrlo. En consecuencia, como el reequipamiento iba ser progresivo pero lento, la elevación de los rendimientos debía lograrse mediante el incremento de la productividad de las máquinas existentes, de los hombres y de los procesos de fabricación.

El impulso de la CGE a la consigna de la productividad iba en paralelo con su apoyo al ingreso de capitales extranjeros “en la medida en que no se pueda hacer frente a las necesidades [de inversión] con las disponibilidades del país”. Finalmente, Gelbard cerró su intervención con “la fórmula que satisface por igual a trabajadores y empresarios: salarios altos; mano de obra barata”. Para lograrla proponía un sistema de incentivos que vinculara el nivel de remuneraciones a los rendimientos en la producción, lo cual estaba en contradicción con algunas normas establecidas en las convenciones colectivas y con reivindicaciones ya consagradas en principios del sindicalismo.

A pesar de la ofensiva de la CGE, ni el ausentismo, ni el desgano laboral, ni las prácticas de las comisiones internas y de los delegados de fábrica fueron cuestiones sobre los que se acordaron soluciones concretas. Sólo en el terreno de las rigideces de los convenios colectivos la CGE logró anotarse algún progreso: aparte de reconocerse oficialmente el método de los incentivos, independiente de los convenios, se lograron concesiones en cuanto a la asignación del personal dentro de las empresas. El Acuerdo Nacional de Productividad con que cerró el Congreso planteó que el aumento de la productividad era el “único y eficaz medio de afianzar las conquistas económicas y sociales logradas y elevar aún más el alto nivel de vida”, y que debía alcanzarse a través del consenso entre empresarios y trabajadores. Se propuso la conformación del Instituto de la Productividad, un organismo técnico cuyo objetivo era profundizar los lineamientos de la concertación, que Perón apoyó enfáticamente en su discurso de clausura, destacándolo como uno de los principales resultados del Congreso.

Esta iniciativa buscó dar un primer paso hacia un proceso de institucionalización que contuviese la puja distributiva haciendo compatible una pauta estable en el reparto de la riqueza con los problemas estructurales de la industrialización, entre ellos la restricción externa y la inflación. Y en particular, el gobierno intentó contribuir a fortalecer la posición de la CGE como actor social e interlocutor legítimo del empresariado frente a sindicalismo y al propio gobierno. Gelbard que, desde 1952, además de participar en las reuniones del Consejo Económico Nacional como jefe de la CAPIC, ocupaba por pedido de Perón una silla en el gabinete nacional para expresar las opiniones del empresariado nacional, fue decidido partícipe de la concepción, la convocatoria y la organización del Congreso de la Productividad.

La ampliación del espacio de maniobra de los sectores empresarios, que según algunos autores estuvo motivado por el objetivo de Perón de formar un bloque empresario-sindical frente al creciente embate de la Iglesia Católica, no resultó una interpelación plausible para los empresarios tradicionales de la disuelta UIA, la Sociedad Rural Argentina y la Bolsa de Comercio, que en definitiva acompañaron al golpe militar de septiembre de 1955.



Juan Domingo Perón, en 1955, en el discurso en que ofrece su renuncia en la Plaza de Mayo, días antes de su derrocamiento.

4 Los contratos *petroleros*

La política energética, y en especial la petrolera, tuvo una importancia estratégica no sólo porque las dificultades de abastecimiento amenazaban el normal funcionamiento de las fábricas, sino también porque la expansión de la producción industrial incidía negativamente sobre la balanza comercial. Ese panorama repercutió sobre los márgenes de maniobra del gobierno con su política de tipos de cambio diferenciados. En última instancia, la dinámica del sector afectó de forma significativa al conjunto de la estructura industrial y a los movimientos cíclicos de la economía argentina, en los que la restricción externa tuvo un papel fundamental.

Aun cuando entre 1938 y 1941 YPF había logrado duplicar la cantidad de pozos perforados, el desgaste de las maquinarias había llevado a la declinación de esa actividad. Cuando finalizó la guerra, la adquisición de nuevos equipos de perforación pasó a ser prioritaria en la agenda de la empresa estatal. En esos años, Estados Unidos, el mayor fabricante de esos equipos y proveedor líder a nivel mundial, mantuvo criterios estratégicos para decidir el destino de su limitada oferta disponible. Se daba preferencia a las necesidades nacionales, luego a los intereses petroleros estadounidenses en el extranjero, y finalmente a los requerimientos de otros países. La Argentina, incluida entre estos últimos, vio postergadas sus demandas de abastecimiento y, de alguna manera, Estados Unidos se transformó en el árbitro del desarrollo petrolero argentino. Cuando algunos años después los equipos de explotación petrolera estuvieron a mano, las disponibilidades de reservas del país estaban debilitadas por la crisis del sector externo y las nacionalizaciones.

Desde fines de los años treinta la producción petrolera estatal tuvo altibajos significativos. Luego de la expansión ocurrida durante el período bélico, disminuyó a partir de 1946 y pasó a recuperarse lentamente a partir de 1950. A la vez, la producción de las empresas privadas mostró una tendencia general al estancamiento, por lo cual la participación de YPF en el mercado argentino fue creciendo hasta llegar al 60 por ciento en 1954. Esa evolución conspiró contra los esfuerzos estatales por incrementar la

oferta de petróleo: el nivel de producción total de 1952 no superaba el de 1943. La insuficiencia del abastecimiento local era persistente, y se reflejó en el salto de la participación de los combustibles en los egresos de divisas por importaciones. En 1953, cuando se estimaba que ese déficit se aproximaba al 50 por ciento, las compras externas de combustibles líquidos demandaron 779,8 millones de pesos, 23 por ciento del total de importaciones para ese año y casi cuatro veces el gasto que había exigido en 1946.

En ese contexto, planteada la nueva política con la sanción de la Ley de Inversiones Extranjeras, el gobierno se dispuso a entrar en tratativas con empresas del exterior para avanzar en la exploración y explotación del subsuelo argentino. Antes de proponer el recordado acuerdo con la California, las autoridades habían entablado otras negociaciones. A principios de 1954, se iniciaron conversaciones con Floyd Odlum, presidente de la Atlas Corporation de Texas, empresa de mediana importancia dispuesta a asociarse con capitales argentinos. A través de Petroargentina SA, integrada con capitales argentino-estadounidenses, se proyectaba la explotación de petróleo y uranio en Neuquén y Río Negro y un sistema de operaciones de importación y exportación. También se iniciaron gestiones con la Standard Oil de Nueva Jersey, y con algunas empresas británicas que

> La Argentina vio postergadas sus demandas de abastecimiento y, de alguna manera, Estados Unidos se transformó en el árbitro del desarrollo petrolero argentino.

propusieron un plan integral para la explotación de yacimientos, refinación y comercialización de petróleo que incluía los territorios de Río Negro, Neuquén, La Pampa, Santa Cruz, Tierra del Fuego y parte de Mendoza. Ninguna de esas tratativas condujo a resultados concretos.

En mayo de 1955 un precontrato con California Argentina de Petróleo SA, subsidiaria de la Standard Oil de California, fue enviado al Congreso para su ratificación. El acuerdo estipulaba que California se comprometía a una inversión de 13.500.000 dólares durante un período de cuatro años para explorar y explotar un área aproximada a los 50.000 km2 en la provincia de Santa Cruz. El terreno de concesión se otorgó por un lapso de cuarenta años, prorrogable a voluntad de la compañía por otros cinco años, aunque a partir del cuarto año la extensión del área comenzaba a reducirse hasta limitarse a 5000 km2 después de veinte años. La empresa entregaría al Estado el 50 por ciento de sus utilidades y estaría obligada a vender su producción a YPF a un precio en dólares similar al del mercado de Texas. La capacidad de procesamiento de YPF se había elevado sustancialmente a partir de la puesta en funcionamiento de la destilería de La Plata. Se le concedieron exenciones impositivas y el derecho de importar libremente los equipos e insumos necesarios para sus actividades. La empresa podía rescindir el contrato sin costo alguno, mientras que el Estado argentino se comprometió a abonar una indemnización equivalente al lucro cesante estimado en caso de incumplimiento de alguna cláusula contractual.

Luego de la caída del gobierno peronista, Alfredo Gómez Morales fundamentó ese curso de acción para conseguir el autoabastecimiento de petróleo: "¿Podía el país por sí mismo, sin la colaboración extranjera, llevarla a cabo? Quizás sí... Pero cabe destacar que el esfuerzo sería enorme... no resultaría fácil cargar nuestro balance de pagos con centenares de millones de dólares necesarios para la adquisición de materiales de perforación, almacenamiento, transportes, para la construcción de gasoductos, oleoductos, etcétera, sin afectar nuestras reservas monetarias y sin implantar un rígido sistema de prioridades en la aplicación de las divisas, propio de una guerra que obligaría a postergar la atención de otras necesidades también básicas para la vida del país".

El argumento fue semejante al que había expuesto en favor de la Ley de Inversiones Extranjeras en ocasión de su promulgación. Gómez Morales alegó además que no era posible recostarse sobre el crédito externo porque ni los organismos internacionales ni las agencias estatales se mostraban dispuestos a financiar ese tipo de inversiones, afirmando que existían capita-



Floyd Odlum (sentado a la derecha), titular de la Atlas Corporation de Texas, petrolera que buscó asociarse con firmas argentinas.



Arturo Frondizi y Oscar Alende, críticos de las políticas petrolera y de inversiones extranjeras, respectivamente, iniciativas básicas del rumbo de la última etapa de la economía peronista.

les privados disponibles para suplir esas carencias.

Tanto las negociaciones precedentes como el acuerdo con California dieron pie a una oleada de críticas para contribuir al debilitamiento del gobierno, que se acoplaron al conflicto con la Iglesia y al desencuentro con los militares. Quienes criticaron el convenio señalaron que, contrariamente a lo que aducía el gobierno, no se generaría el ahorro de divisas pretendido porque el petróleo extraído habría de pagarse al "precio de Texas" y en dólares. Esta cuestión fue significativa por cuanto se reemplazaron fuentes de aprovisionamiento rusas y europeas, regiones con las cuales se obtenía un saldo comercial favorable. Entonces, esa política redundaría en una mayor escasez de dólares, divisas necesarias para proveerse de gran parte de los insumos industriales. Por otra parte, destacaron que algunas de sus cláusulas eran lesivas para la soberanía nacional, como la posibilidad de que ante eventuales litigios entre las partes se terminase recurriendo a un arbitraje internacional, por fuera de la jurisdicción legal de la Nación. También se objetó la extensión del área concedida y la cláusula contractual que le aseguraba a la empresa la permanente disponibilidad de divisas y el derecho a utilizarlas libremente.

Finalmente, sobre la base del artículo 6º, que establecía "el derecho de construir, erigir, mantener, operar... dentro y fuera del 'Area del Contrato'... campamentos con todas las obras e instalaciones convenientes o deseables para su funcionamiento y operación, edificios, aeropuertos, campos de aterrizaje, sistemas inalámbricos, de teléfonos y telégrafos, oleoductos, estaciones de bombeo, usinas eléctricas y de vapor, tanques, estaciones marítimas, muelles, embarcaderos, caminos... y que la Compañía no tendrá el deber ni la obligación de poner tales obras e instalaciones o el uso de las mismas a disposición de terceros", se denunció que el acuerdo firmado abría la puerta al uso militar de las instalaciones por parte de los Estados Unidos. Entre los argumentos esgrimidos por el oficialismo frente a las distintas críticas que recibió el convenio, la contundente respuesta de Perón fue: "Ahora los que han vendido al país cuando estaban en el poder van a decir que somos nosotros los vendidos y que ellos son los libertadores".

El derrocamiento del gobierno peronista cuatro meses después de que el contrato fuera enviado al Congreso impidió la aprobación del controvertido acuerdo con la California, luego de haber contribuido a aglutinar la oposición al gobierno. Años más tarde, un enconado crítico de esa política petrolera, Arturo Frondizi, señaló que el radicalismo había cometido un error al rechazar el contrato y que, en dicha actitud, había incidido la influencia británica preocupada por el avance estadounidense en el sector. No obstante, vale mencionar que gran parte de las dificultades políticas para avanzar con esa iniciativa radicaban en el hecho de que alteraba sustancialmente los postulados del artículo 40 de la Constitución de 1949, que declaraba la propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación sobre los yacimientos minerales. Aunque esa instancia fue sorteada por medio del artilugio de presentar el acuerdo como contratos de locación de obra, uno de los principales obstáculos fue la propia "jurisprudencia política" del peronismo.



Puja distributiva

14,2

por ciento fue el incremento del **personal** ocupado en la industria entre 1947 y 1954.

36,2

por ciento fue el aumento de la **producción** industrial entre 1947 y 1954.

43,4

por ciento fue el incremento de los **salarios** abonados por la industria entre 1947 y 1954.

Variables clave de la economía peronista
1945-1955

Año	% Combustibles en las importaciones	% de Salarios en el ingreso nacional	Inversión bruta fija total *	Variación (%)
1945	4,5	-	1248	-
1946	7,7	40,1	1977	58,4
1947	5,1	39,5	4372	121,1
1948	7,2	43,5	4554	4,2
1949	8,7	49,0	3078	-32,4
1950	12,3	49,6	2919	-5,2
1951	10,8	45,2	3219	10,3
1952	16,5	50,5	2667	-17,1
1953	18,2	48,9	2405	-9,8
1954	15,1	49,9	2589	7,7
1955	13,9	47,0	2818	8,8

*En millones de pesos de 1950.

Fuente: Mario Rapoport, Historia Económica, Política y Social de la Argentina (1880-2003), en base a CEPAL, El Desarrollo Económico Argentino (1958)

Bibliografía

BITRÁN, RAFAEL, "El Congreso de la Productividad. La reconversión económica durante el segundo gobierno peronista", Buenos Aires, El Bloque Editorial, 1993.
BELINI, CLAUDIO, "Política industrial e industria siderúrgica en tiempos de Perón, 1946-1955", en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Nº 28, Buenos Aires, 2do. semestre de 2004.
BONANNI, PEDRO, "El presupuesto nacional para el bienio 1955/56", *Hechos e Ideas*, abril de 1955.
CAFIERO, ANTONIO, *De la economía socialjusticialista al régimen liberalcapitalista*, Buenos Aires, Eudeba, 1974.
CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, Diario de sesiones, 1954.
CEPAL, *El desarrollo económico argentino*, Santiago de Chile, 1958.
CÚNEO, DARDO, *Comportamiento y crisis de la clase empresaria*, CEAL, Buenos Aires, 1967.
FERRER, ALDO, *Crisis y Alternativas de la Política Económica Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1977.
FRONDIZI, ARTURO, *Petróleo y política*, Raigal, Buenos Aires, 1954.
GERCHUNOFF, PABLO y ANTÚNEZ, DAMIÁN, "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo", en Torre, Juan Carlos (dir.), *Nueva Historia Argentina*, tomo VIII, Buenos Aires, 2002.
GIMÉNEZ ZAPIOLA, MARCOS y LEGUIZAMÓN, CARLOS M., "La concertación peronista de 1955: el Congreso de la Productividad", en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires, 1992.
GODIO, JULIO, *El movimiento obrero argentino (1943-1955)*, Legasa, Buenos Aires, 1990.
LITTLE, WALTER, "La organización obrera y el Estado peronista, 1943-1955", en Torre, Juan Carlos (comp.), *La formación del sindicalismo peronista*, Legasa, Buenos Aires, 1992.
LUNA, FÉLIX, *Perón y su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana, 1990,
MALGESINI, GRACIELA y ALVAREZ, NORBERTO, *El Estado y la economía, 1930-1955*, 2 tomos, Buenos Aires, CEAL, 1983.
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Puntos de vistas del Gobierno y Estado Nacional para iniciar de inmediato la ejecución del "Plan de Acción para el Equilibrio Económico Nacional"*, Secretaría de Prensa y Difusión, 1954.
PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, *Segundo Plan Quinquenal,* 1953.
RAPOPORT, MARIO, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
RAPOPORT, MARIO y SPIGUEL, CLAUDIO, *Estados Unidos y el Peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955*, Buenos Aires, GEL, 1994.
ROUGIER, MARCELO y FISZBEIN, MARTIN, "De Don Derrochín a Maese Ahorrín. El fomento del ahorro durante la experiencia peronista", en Patricia Berrotarán, Aníbal Jáuregui y Marcelo Rougier (eds.), *Sueños de bienestar en la Nueva Argentina. Las políticas públicas durante el peronismo, 1946-1955,* Imago Mundi, Buenos Aires, 2004.
REVESTIDO, MIGUEL, "El Ahorro Nacional y el Congreso de la Productividad. Discurso del ministro de Finanzas de la Nación, doctor Miguel Revestido, pronunciado en el Congreso Nacional de la Productividad y Bienestar Social", *Hechos e Ideas*, XV, XXVIII, 131, marzo de 1955, p. 256.
SILENZI DE STAGNI, ALFREDO, *El petróleo argentino*, Buenos Aires, 1956.
SCHVARZER, JORGE, *La industria que supimos conseguir*, Buenos Aires, Planeta, 1996.
SEOANE, MARÍA, *El burgués maldito. Los secretos de Gelbard, el último líder del capitalismo nacional*, Buenos Aires, Planeta, 2002.

Ilustraciones

(Tapa) Exposición del 2º Plan Quinquenal. Fuente: Archivo General de la Nación.
(Págs. 370, 371, 372, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 380, 381, 382 y 383) Archivo General de la Nación.